

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA
SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE
REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II
DELLA COSTITUZIONE

13° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 DICEMBRE 2001

Presidenza del presidente PASTORE

INDICE**Audizione del Governatore della Banca d'Italia**

PRESIDENTE	Pag. 3, 14, 21 e <i>passim</i>	* FAZIO	Pag. 3, 15, 17 e <i>passim</i>
BASSANINI (DS-U)	16, 17		
MAGNALBÒ (AN)	20, 21		
* MANCINO (Mar-DL-U)	18, 19		
* MANZELLA (DS-U)	23, 24		
* PASSIGLI (DS-U)	24, 25, 26		
VILLONE (DS-U)	21, 23		

N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

N.B: Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU:Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Interviene il governatore della Banca d'Italia, dottor Antonio Fazio, accompagnato dal dottor Giancarlo Morcaldo.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Governatore della Banca d'Italia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di mercoledì 5 dicembre.

È prevista oggi l'audizione del Governatore della Banca d'Italia, dottor Antonio Fazio. In questa occasione, potrà esporci le impressioni che l'istituto che presiede e lui personalmente hanno tratto dalla lettura della riforma costituzionale, che pone questioni di carattere strettamente bancario ma anche finanziario, di finanza pubblica, di rapporti fra vari livelli di governo, e che, in prospettiva, prefigura una revisione globale del sistema dei poteri che il Parlamento è chiamato ad attuare e per la cui attuazione la 1^a Commissione del Senato ha iniziato questa indagine conoscitiva.

Do senz'altro la parola al governatore Fazio, nuovamente ringraziandolo per la sua presenza.

FAZIO. Signor Presidente, anzitutto la ringrazio per l'invito a testimoniare di fronte a questa onorevole Commissione, con cui non ho frequenti rapporti. È, infatti, la prima volta che vengo audito dalla Commissione affari costituzionali, mentre sono stato audito varie volte dalle Commissioni bilancio del Parlamento.

Considerando con attenzione le modifiche apportate al Titolo V della Parte II della Costituzione, di cui ci stiamo occupando, ci rendiamo conto che ci sono aspetti economici rilevanti, sui quali mi soffermerò in modo particolare, ma anche aspetti di carattere più generale da sottolineare.

Nel corso dell'ultimo secolo, secondo l'esperienza della maggior parte dei paesi avanzati con ordinamento federale, dal federalismo tipico dello Stato liberale, basato sull'autosufficienza dello Stato e degli organismi territoriali, si è passati a quello di tipo cooperativo, caratterizzato dal prevalere di «modelli collaborativi». In molti ordinamenti, tra cui quello svizzero e quello tedesco, le scelte legislative si formano a livello centrale; la loro attuazione si svolge a livello locale.

In entrambi i modelli, sia quello liberale sia quello collaborativo, restano sempre assegnate allo Stato le funzioni di interesse generale.

Va rilevato che l'attuazione del federalismo prescinde dalla nozione di Stato federale.

Nel corso degli ultimi decenni si è accentuato, sia in Italia sia in altri paesi, il decentramento delle responsabilità di spesa e di prelievo. Il processo ha motivazioni essenzialmente politiche. Trova sostegno nella teoria economica; ma i benefici richiedono livelli adeguati di efficienza in tutte le amministrazioni locali.

Attribuendo la gestione di ciascun servizio pubblico al livello di governo più vicino all'area in cui il servizio è fornito, si ottiene una migliore rispondenza dell'offerta alle preferenze degli utenti. Cresce il grado di controllo esercitato dai cittadini sul comportamento degli amministratori pubblici e può risultare rafforzata la concorrenza tra governi locali, a beneficio degli stessi cittadini. Ne discende anche un aumento dell'efficienza tecnica del settore pubblico.

Il conseguimento pieno di questi vantaggi presuppone che il decentramento non comporti la segmentazione del mercato nazionale.

La stabilità delle condizioni monetarie e finanziarie è un bene pubblico che rientra nella responsabilità dello Stato. Lo stesso può affermarsi di una efficace regolazione anticiclica dell'economia.

Al conseguimento della stabilità debbono concorrere tutti gli enti decentrati attraverso il mantenimento di saldi di bilancio in sostanziale equilibrio. In assenza di efficaci meccanismi di controllo, ciascun ente potrebbe tendere ad avvantaggiarsi dei benefici prodotti dalla disciplina altrui senza contribuirvi con la propria.

Sono necessarie regole di bilancio che si applichino a tutti i livelli di governo.

Essenziale è uno stretto collegamento tra responsabilità di spesa e responsabilità di finanziamento; esso presuppone che ogni livello di governo disponga di basi imponibili adeguate.

Il decentramento deve combinarsi con elementi di solidarietà volti a ridurre le disparità presenti fra le diverse aree.

Nell'esperienza internazionale i governi locali possono in genere ricorrere all'indebitamento, ma sono previste regole che pongono un limite al disavanzo complessivo e vincolano l'utilizzo dei prestiti ad alcune finalità. Assai diffuso è l'impiego di meccanismi per la redistribuzione territoriale delle risorse.

La Costituzione repubblicana del 1948 ha attribuito grande rilievo alle regioni; ha previsto particolari gradi di autonomia per cinque di esse.

L'istituzione delle regioni a statuto ordinario è stata realizzata solo negli anni '70. Il trasferimento di funzioni alle regioni, avviato nel 1972, è stato completato nel 1977. Nell'ambito di questo processo, si dava anche attuazione alla possibilità, prevista dall'articolo 118 della Costituzione, di delegare ai comuni e alle provincie alcune funzioni attribuite alle regioni.

La riforma tributaria dei primi anni '70 determinava un accentramento del prelievo presso lo Stato. Con la riforma del 1978 veniva delegata alle regioni gran parte delle funzioni inerenti all'assistenza sanitaria.

La struttura della finanza locale italiana si è di conseguenza caratterizzata per il forte accentramento delle entrate e per un rilevante decentramento della spesa.

Le spese delle amministrazioni locali sono cresciute dall'11 per cento del prodotto interno nel 1970, al 13,1 nel 1980 e al 14,8 nel 1990; è aumentata nel contempo la loro incidenza sul totale delle erogazioni delle amministrazioni pubbliche. Le entrate proprie delle amministrazioni locali non hanno mostrato variazioni significative; nel 1990 erano ancora pari al 2,8 per cento del prodotto interno.

I trasferimenti dallo Stato ammontavano al 5 per cento del prodotto nazionale alla metà degli anni '70; sono saliti al 10 nel 1990.

Negli anni '80, i quattro quinti delle entrate dei bilanci regionali derivavano dai trasferimenti dello Stato. Di questi, gran parte aveva destinazione vincolata e riguardava la sanità. Le spese di provincie e comuni si concentravano nel settore dei trasporti, in quello dell'istruzione e della cultura e negli interventi in campo sociale.

Il persistere di elevati disavanzi pubblici faceva maturare, tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, la consapevolezza della necessità di accrescere la responsabilità degli amministratori locali, sia sotto il profilo della gestione, sia sotto quello del finanziamento dei servizi.

Le innovazioni del sistema elettorale rendevano più diretto il rapporto delle amministrazioni locali con gli elettori, incoraggiando il processo di riforma della finanza locale.

Al conferimento ai comuni di tutte le funzioni amministrative che riguardavano il territorio e la popolazione comunale, disposto con la legge n. 142 del 1990, si accompagnava un processo volto ad accrescere l'autonomia impositiva degli enti decentrati; venivano introdotti nuovi tributi propri, quali l'ICI e l'IRAP, e addizionali tributi erariali, per esempio all'IRPEF, le cui aliquote possono essere modificate dalle amministrazioni locali, sia pure entro ristretti limiti prestabiliti.

Tra il 1990 e il 2000 il peso delle entrate delle amministrazioni locali sul prodotto interno è salito dal 2,8 al 7 per cento; l'aumento è dovuto essenzialmente all'introduzione dell'ICI nel 1993 e dell'IRAP nel 1998. Il rapporto tra entrate proprie e spese delle amministrazioni locali è passato dal 19,1 al 52 per cento, ma è leggermente diminuita l'incidenza delle spese delle stesse amministrazioni sul prodotto interno. Nel 2000 è stato varato il decreto legislativo n. 56 del 2000, che sostituisce gran parte dei trasferimenti statali con la compartecipazione a tributi erariali, che per l'IVA è pari al 38,55 per cento.

Con la recente riforma, il nostro sistema istituzionale ha assunto tratti marcati di federalismo.

Nel previgente testo dell'articolo 114, il primo del Titolo V, gli enti territoriali erano gli elementi in cui «la Repubblica si riparte». Nel nuovo testo essi sono tra i soggetti che costituiscono la Repubblica.

I tratti del federalismo si fanno evidenti nel rovesciamento delle enumerazioni delle materie di competenza rispettivamente dello Stato e delle regioni. Nella Costituzione del 1948, le materie di competenza legislativa

regionale erano tassativamente stabilite. Nell'attuale configurazione vengono invece definite le competenze dello Stato, esclusive e concorrenti; tutte le altre sono affidate alle regioni.

E' stato frequente, tra i giuristi che hanno collaborato ai lavori preparatori della modifica costituzionale e tra quelli che hanno qui fornito la loro testimonianza, il richiamo alla sussidiarietà quale principio informatore del nuovo assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

Secondo tale principio le funzioni sono allocate al livello più basso possibile, riconoscendo, quando necessario, ai livelli superiori le funzioni integrative di quelle dei livelli inferiori.

Il principio non mette in discussione il ruolo e l'importanza dello Stato, a cui rimangono assegnate le funzioni che non possono essere svolte a livello inferiore. Lo Stato assurge a garante ultimo dell'interesse generale, intervenendo nelle materie di competenza delle amministrazioni decentrate solo quando queste non riescono a soddisfare adeguatamente i bisogni delle collettività locali.

In epoca moderna e sul piano strettamente giuridico, la prima riflessione organica attinente alla sussidiarietà si rintraccia nel XVII secolo, nell'opera di Johannes Althusius. Egli riteneva che la società fosse composta da una miriade di corpi sociali di diverso livello e fosse il risultato di una serie di patti stipulati allo scopo di preservare l'autonomia di ciascuno dei menzionati corpi, senza tuttavia privarsi della protezione di quelli più elevati; funzione di questi patti era quella di trasferire ai livelli «superiori» la quantità di potere strettamente necessaria al soddisfacimento dei bisogni dei consociati.

Il principio di sussidiarietà ha tratto forte impulso dalla dottrina sociale della Chiesa. Nell'Enciclica *Quadragesimo Anno*, del 1931, Pio XI afferma «così come è sbagliato togliere a un individuo e affidare a un gruppo quello che può essere portato a termine da imprese o industrie private, è altresì un'ingiustizia, un grave male e una violazione dell'ordine naturale, che un'associazione più ampia e più importante si arroghi funzioni che possono essere svolte con efficienza da gruppi più piccoli e di rango inferiore».

Questa linea di pensiero costituisce un punto di riferimento centrale dell'insegnamento di Giovanni Paolo II; nell'Enciclica *Centesimus Annus*, del 1991, si legge: «Disfunzioni e difetti nello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato... una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze... deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune».

Nel Titolo V l'ambito regionale è ora diventato, secondo il principio di sussidiarietà, il «livello legislativo privilegiato» per le materie decentrate.

Quanto alle funzioni amministrative, il principio trova esplicito riconoscimento nel nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione, il quale recita: «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che,

per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Innovazioni importanti attengono anche ai rapporti con l'ordinamento comunitario e con gli obblighi internazionali. Il nuovo articolo 117 della Costituzione afferma che: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

La formulazione è volta sicuramente a coprire le innovazioni intervenute nell'assetto monetario e nelle relative istituzioni.

Prima della modifica dell'articolo 117, nell'ordinamento italiano non esisteva alcuna norma costituzionale che attribuisse espressamente una «superprimarietà» alle norme derivanti dalla ratifica di trattati internazionali.

Lo specifico riferimento ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali sembra ora comportare una «costituzionalizzazione» dei trattati; le norme interne derivanti dall'attuazione dei trattati ratificati godrebbero di un rango superiore rispetto alle leggi ordinarie di diritto interno. Ne discende, da un lato, che un'eventuale legge dello Stato in contrasto con le norme di derivazione internazionale, scaturenti dalla ratifica dei trattati, potrebbe essere sottoposta al vaglio di legittimità della Corte costituzionale; dall'altro, che una modifica delle norme di derivazione internazionale, non conseguente a una revisione del trattato, richiederebbe l'adozione di uno strumento dotato di rango costituzionale.

L'articolo 117 della Costituzione ha riflessi sui rapporti tra Governo e Parlamento. Le leggi ordinarie del Parlamento, organo che esprime la sovranità popolare, vengono di fatto subordinate a leggi che hanno contenuti largamente stabiliti dal Governo.

La revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione ha importanti implicazioni per l'organizzazione del settore pubblico. Essa influenza le modalità con cui la finanza pubblica svolge i compiti di allocazione delle risorse, stabilizzazione del ciclo e redistribuzione del reddito.

Tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, l'articolo 117 pone la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In relazione a tale competenza l'articolo 119 stabilisce che «la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale» e che lo Stato può destinare alle autonomie locali ulteriori risorse «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona»; ulteriori fondi possono essere assegnati per lo svolgimento di specifici compiti.

L'autonomia finanziaria, riservata alle regioni «nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica» dal testo previgente dell'articolo 119, viene estesa a tutte le autonomie locali. Alle autonomie locali non sono più «attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali», bensì

esse «hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie ... dispongono di contropartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

L'articolo 119 stabilisce che le entrate proprie e il fondo perequativo debbano finanziare integralmente le funzioni attribuite alle amministrazioni locali. È consentito il ricorso all'indebitamento «solo per finanziare spese di investimento» ed «è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti».

Viene ribadito, all'articolo 120, il divieto di istituire dazi o adottare provvedimenti che limitino la libera circolazione di cose e di persone.

L'accentramento a livello statale della politica monetaria e della vigilanza sulle banche e sui mercati è caratteristica costante di tutti gli Stati federali. È così negli Stati Uniti d'America, in Svizzera, in Germania, ma anche in importanti paesi emergenti.

Nel nuovo assetto costituzionale della Repubblica italiana le materie relative a «moneta, tutela del risparmio, mercati finanziari, tutela della concorrenza, sistema valutario» sono riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

Le materie relative a casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale sono invece oggetto di legislazione concorrente. La formulazione letterale dell'attribuzione dei compiti appare non in linea con gli sviluppi intervenuti nei primi anni '90 con il recepimento della seconda direttiva di coordinamento bancario e con l'emanazione del testo unico del 1993.

La formulazione dell'articolo 117 della Costituzione richiede di precisare il rapporto tra leggi regionali e legge statale di determinazione dei principi fondamentali; di chiarire, cioè, se le regioni possano o meno esercitare la potestà legislativa loro spettante anche in assenza di una legge quadro in materia.

Problema analogo si era posto con il previgente articolo 117. Tale norma, infatti, analogamente alla nuova, attribuiva alle regioni ordinarie potestà legislativa concorrente su alcune materie, prevedendo che la stessa dovesse esercitarsi, tra l'altro, «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato».

L'esperienza delle regioni a statuto speciale aveva già messo in evidenza l'esigenza di una legge quadro, anche al fine, secondo un autorevole parere, di «ristabilire la certezza del diritto fra le regioni e lo Stato, conferire alle regioni stesse uno spazio di reale autonomia, sottrarre la Corte costituzionale a quelle tensioni di ordine politico che essa non è naturalmente in grado di risolvere». Questa è la testimonianza di Livio Paladin.

Ragioni contingenti, quali il ritardo nell'adozione delle leggi quadro e la necessità di non rinviare ulteriormente l'attuazione della riforma, avevano indotto a riconoscere alle regioni il potere di legiferare anche in assenza della fissazione dei principi fondamentali da parte dello Stato. La legge n. 281 del 1970 aveva, infatti, stabilito che la legislazione regionale concorrente dovesse esercitarsi nei limiti dei principi fondamentali, quali

risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti.

L'opportunità, anzi la necessità, di una legge quadro diviene più evidente esaminando i riflessi del decentramento sull'organizzazione del settore pubblico e sul sistema economico. Vari aspetti richiedono la definizione di regole comuni che assicurino un armonico operare delle varie amministrazioni pubbliche; in particolare con riferimento all'autonomia impositiva, ai meccanismi perequativi, al vincolo di bilancio, al quadro contabile. Solo operando in tal modo sarà possibile porre le basi per accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione e per indurre comportamenti che incidano positivamente sull'equilibrio dei conti pubblici.

La moneta, la tutela del risparmio, dei mercati finanziari e della concorrenza sono materie di fondamentale interesse generale, la cui rilevanza per l'assetto complessivo dell'economia nazionale è sancita dagli articoli 41 e 47 della Carta costituzionale.

Un limitato decentramento di funzioni normative e amministrative in materia bancaria era previsto per alcune regioni a statuto speciale.

Il nuovo decentramento di funzioni in materia creditizia alle regioni a statuto ordinario deve tenere conto dell'evoluzione che ha interessato l'attività bancaria, i mercati finanziari e il quadro normativo di riferimento.

La legge di riforma, con specifico riferimento al risparmio, conferma la validità e l'attualità delle scelte a suo tempo operate dall'Assemblea costituente, che riservò la materia allo Stato al fine di assicurare l'efficiente allocazione delle risorse finanziarie all'interno del Paese. Si legge nei lavori dell'Assemblea che «il risparmio deve essere investito là dove è più utile e più domandato, là dove migliori sono le condizioni per l'investimento».

Anche per le funzioni decentrate, trattandosi di materia di competenza concorrente, devono essere rispettati i principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

La formulazione adottata dal legislatore nella recente riforma – che fa riferimento a «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale» – sembra mutuata dalle disposizioni riguardanti le regioni ad autonomia differenziata.

Il carattere, risalente nel tempo, dei testi presi come modello ha portato all'utilizzo di una terminologia impropria, che fa riferimento a categorie di banche non più esistenti nel nostro ordinamento. Ove non sia possibile procedere a una rettifica del testo costituzionale, è quanto meno necessario che la legislazione attuativa della riforma ponga rimedio a questa palese incongruenza.

L'esperienza delle regioni a statuto speciale non è idonea a offrire utili elementi di raffronto. L'attribuzione di compiti a queste regioni si innestò su un assetto ordinamentale – quello della legge bancaria del 1936 – che è ormai da tempo superato. Esso delineava un mercato controllato e segmentato, caratterizzato da uno scarso livello di concorrenza, dalla chiusura verso l'estero, dalla marcata specializzazione settoriale e territoriale

degli intermediari, dalla natura pubblica dei principali operatori. Il credito speciale, in particolare, costituiva un canale privilegiato per indirizzare i flussi creditizi verso settori dell'economia reale e verso zone del Paese indicati dagli organi di governo.

A ciò faceva riscontro una vigilanza di tipo amministrativo-strutturale, imperniata sullo strumento dell'autorizzazione, che investiva scelte rilevanti della gestione aziendale, quali la concessione dei crediti di maggior importo, nonché l'espansione territoriale degli intermediari; quest'ultima costituiva il principale campo di applicazione dei poteri delle regioni a statuto speciale.

Con l'attuazione delle direttive comunitarie di coordinamento e con l'emanazione del testo unico del 1993 è stata completata la realizzazione del mercato unico bancario a livello europeo. Sono state definitivamente affermate la natura imprenditoriale e concorrenziale dell'attività bancaria, l'attribuzione della responsabilità di vigilanza al paese dove la banca ha sede legale.

I principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi precludono ai singoli Stati membri la possibilità di limitare l'inse-diamento e lo svolgimento dell'attività da parte delle banche dell'Unione europea.

La vigilanza si è parallelamente evoluta in senso tecnico-prudenziale, incentrandosi sulla verifica della sana e prudente gestione e sulla determinazione di regole generali, neutrali rispetto alle scelte organizzative e operative dei soggetti vigilati. Lo spazio riservato ai provvedimenti autorizzativi si è drasticamente ridotto e la loro assunzione avviene in base a valutazioni di ordine rigorosamente tecnico.

Tali significativi mutamenti trovano espressione nel disposto dell'articolo 159 del testo unico bancario, che sta a fronte della definizione dei poteri di competenza delle regioni a statuto speciale. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sull'articolo 159, ne ha confermato la legittimità. La norma riserva in via esclusiva alla Banca d'Italia le valutazioni di vigilanza, condiziona al parere favorevole della stessa i provvedimenti emanati dalle regioni, individua specifici istituti normativi inderogabili da parte della legislazione regionale. Emblematica è l'evoluzione del regime di apertura degli sportelli bancari che, sostanzialmente liberalizzato, è espressamente escluso dall'ambito delle competenze decentrate.

L'articolo 159 riflette il mutato contesto istituzionale e di mercato. Partendo da tale norma, la legge quadro deve ora disciplinare i poteri legislativi delle regioni a statuto ordinario, preservando la coerenza dell'ordinamento interno e l'efficacia dell'azione di vigilanza.

Essa deve determinare con chiarezza e precisione i principi fondamentali, nel cui ambito deve esplicitarsi la competenza regionale, al fine di prevenire conflitti tra Stato e regioni.

Per evitare il proliferare di nozioni differenziate tra loro incoerenti, la normativa cornice deve preliminarmente introdurre una definizione unitaria di «banca regionale». Si impone una nozione fondata su parametri indicativi di un legame stretto tra operatività aziendale e regione di inse-

diamento. Una definizione basata unicamente sull'ubicazione degli sportelli all'interno del territorio regionale risulterebbe oggi anacronistica, in un contesto di globalizzazione e di integrazione anche tecnologica dei mercati.

Nella raccolta dei depositi, nell'erogazione dei finanziamenti e per l'esecuzione dei servizi, accanto agli sportelli tradizionali, si è affermato l'utilizzo di reti di promotori finanziari, di strumenti telefonici e informatici. Gli intermediari ricorrono all'accesso a distanza ai mercati interbancario e finanziario e ai sistemi di pagamento, organizzati mediante canali telematici nazionali e internazionali.

La nuova configurazione del sistema finanziario richiede che tutti i provvedimenti volti a perseguire, direttamente o indirettamente, la «sana e prudente gestione dei soggetti vigilati» restino riservati all'autorità creditizia nazionale, al fine di assicurare efficacia e tempestività all'azione di vigilanza, anche nell'ottica della cura unitaria della funzione creditizia più volte affermata dalla Corte costituzionale.

Tali interventi riguardano profili direttamente connessi con la tutela del risparmio, di esclusiva competenza dello Stato, anche nella nuova formulazione dell'articolo 117.

L'impostazione generale data al processo di decentramento, con riferimento alla definizione delle competenze, alla previsione di un'ampia autonomia impositiva e di adeguati meccanismi di perequazione, pone le basi per rendere più funzionale il settore pubblico. A questo fine cruciali sono la definizione e il rispetto di cogenti vincoli di bilancio.

«L'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» sono materie di legislazione concorrente; l'articolo 117 attribuisce la potestà legislativa alle regioni, riservando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.

Occorre definire chiaramente le responsabilità di ciascun livello di governo, in maniera da poter determinare con certezza i mezzi necessari; valutare il ruolo che devono svolgere i tributi pienamente attribuiti agli enti decentrati, le addizionali ai tributi gestiti dallo Stato e i trasferimenti dal bilancio statale. È essenziale che le prime due componenti rappresentino una quota significativa delle risorse complessive.

L'autonomia tributaria non deve essere di ostacolo allo sviluppo del Paese. Un'eccessiva frammentazione del sistema tributario può rappresentare un vincolo alla libera circolazione di persone e di merci. Occorre definire preliminarmente i tributi che gli enti decentrati possono istituire. Non debbono moltiplicarsi gli adempimenti richiesti al contribuente.

Vanno evitate forme dannose di concorrenza fiscale. A garantire la disponibilità di servizi pubblici adeguati ai bisogni contribuirà la definizione dei livelli minimi delle prestazioni.

Il fondo perequativo rappresenta un'innovazione rispetto al precedente testo costituzionale. Si introducono elementi di solidarietà come correttivo della tendenza alla differenziazione, implicita nel federalismo.

La perequazione delle risorse tra gli enti territoriali può essere realizzata secondo due modelli: quello verticale, che ripartisce risorse di fonte

erariale, e quello orizzontale, che utilizza risorse fornite dalle amministrazioni decentrate in condizioni economiche più favorevoli.

In Italia ha prevalso a lungo il modello verticale. Il decreto legislativo n. 56 del 2000 ha istituito un meccanismo redistributivo con caratteristiche orizzontali.

Il nuovo dettato costituzionale non specifica il modello da attuare in futuro. È essenziale che l'entità della perequazione sia definita *ex ante*. L'entità della perequazione deve essere collegata allo sforzo fiscale. Va evitato che le spese superino le risorse e che lo Stato sia chiamato a ripianare i disavanzi.

Il fondo perequativo non potrà impedire che si approfondiscano i divari tra le risorse *pro capite* disponibili per le varie regioni. La differenziazione dei costi di produzione dei servizi pubblici consentirebbe di limitare quella della loro quantità e qualità.

Occorre riaffermare la corresponsabilità di tutti i livelli di governo nel mantenimento di quella stabilità che è il connotato centrale dell'architettura di politica economica dell'Unione europea.

Le regole europee sostanzialmente impongono il pareggio di bilancio al netto degli effetti del ciclo; fanno riferimento ai risultati contabili riguardanti il complesso delle amministrazioni pubbliche. È tuttavia il Governo centrale a rispondere del loro rispetto.

La non simmetria tra la distribuzione di poteri in ambito nazionale e l'attribuzione di responsabilità stabilita a livello europeo può determinare per i governi locali un incentivo ad assumere comportamenti opportunistici, eccedendo nelle spese per poi lasciare al governo centrale il compito di compensare i conseguenti squilibri. Verrebbe impedito un corretto utilizzo dei margini di manovra disponibili per la conduzione di politiche di stabilizzazione nell'ambito del Patto di stabilità e crescita.

Il Patto di stabilità interno introdotto nel 1998 mira a rendere le scelte di bilancio degli enti decentrati compatibili con il rispetto degli obiettivi fissati a livello nazionale. Sono necessari ulteriori affinamenti, anche alla luce della revisione del testo costituzionale.

Va affermato il principio del pareggio del bilancio di ciascun ente al netto degli investimenti. Per il complesso della finanza decentrata vanno definiti precisi limiti per le spese in conto capitale finanziate con il ricorso al mercato. Per le regioni, due terzi delle entrate sono costituiti da tributi, quali l'IVA, l'IRAP, l'IRPEF e le imposte sui consumi energetici, il cui gettito è fortemente influenzato dalla congiuntura; sono necessarie forme di flessibilità in relazione agli effetti del ciclo economico. Queste ultime potrebbero essere fondate sull'accesso a trasferimenti statali, o a fondi di riserva precostituiti, in funzione dell'andamento delle variabili macroeconomiche, secondo meccanismi e per importi prestabiliti. Va esaminata la possibilità di subordinare l'accesso all'indebitamento per gli investimenti al rispetto del vincolo di bilancio.

Per quanto concerne la ripartizione tra i vari enti del disavanzo complessivamente ammesso a fini di investimento, appare preferibile un metodo cooperativo. Le decisioni andrebbero assunte in un processo a più

stadi, dal livello regionale sino a quello comunale. La limitazione delle risorse disponibili e il conflitto di interessi tra i potenziali fruitori potrebbero contribuire ad aumentare l'attenzione posta nel vaglio dei progetti da finanziare.

Per il rispetto delle regole europee, l'indebitamento consentito alle autonomie locali dovrà trovare compensazione in un maggiore avanzo dello Stato.

Lo Stato potrebbe influenzare l'allocazione delle risorse in progetti di interesse nazionale rendendo disponibili solo per tali opere fondi proporzionali a quelli investiti localmente, in conformità del dettato del nuovo articolo 119.

La stessa attuazione dei meccanismi perequativi previsti dal nuovo testo costituzionale richiede un sistema di regole contabili comuni. L'armonizzazione dei principi contabili non limita l'autonomia delle regioni. L'adozione di regole di trasparenza e di modalità comuni di rendicontazione non rappresenta una *deminutio* dell'autonomia, ma un requisito preliminare alla sua legittimazione, come accade anche al di fuori del settore pubblico.

Le evidenze contabili delle autonomie locali sono attualmente disomogenee, incomplete, non tempestive. Si riduce la trasparenza della situazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche; ne può risentire la valutazione, da parte dei mercati, dei risultati conseguiti dai singoli enti. La rilevazione dei disavanzi dal lato della copertura effettuata con riferimento alla variazione delle passività finanziarie delle amministrazioni, pur fornendo il dato complessivo del saldo dei conti pubblici, non consente di analizzarne le determinanti; vi è il rischio di non poter correggere tendenze che possono portare a un ampliamento dello squilibrio dei conti.

I servizi forniti dalle amministrazioni locali rappresentano oltre la metà di quelli complessivamente offerti dall'operatore pubblico e circa il 10 per cento del prodotto interno. È indispensabile affiancare ai bilanci degli enti pubblici rilevazioni statistiche extracontabili concernenti la tipologia, la qualità, la quantità dei servizi offerti, che ne consentano una valutazione in rapporto ai costi.

Un arricchimento delle statistiche riguardanti gli aspetti più rilevanti del territorio fornirà un contributo di conoscenze al settore produttivo e, più in generale, alla collettività.

Lo Stato deve esercitare appieno il «coordinamento informativo statistico o informatico dei dati» dell'amministrazione centrale, regionale e locale. Occorre definire prontamente, con una legge quadro, un sistema contabile comune a tutti i livelli di governo in grado di fornire informazioni tempestive ed esaustive.

I principi di federalismo ai quali si ispirano le modifiche al titolo V della Parte II della Costituzione sono di carattere solidale.

Il decentramento, in linea con le scelte dei Costituenti, risponde a bisogni di autogoverno, deve far leva su strumenti di redistribuzione, deve rafforzare l'unità del Paese. È un'occasione per ammodernare il comparto pubblico; per avvicinarlo alle esigenze dei cittadini, per renderlo più effi-

ciente; per accrescerne il contributo alla crescita, in un quadro di progressiva riduzione degli squilibri territoriali.

Quelli introdotti sono avanzamenti suscettibili di approfondimento e di sviluppi. Vanno affrontate le problematiche, che potrebbero insorgere, relative agli effetti sul diritto interno dei trattati e degli accordi internazionali; approfondite alcune tematiche applicative.

L'autonomia attribuita agli enti territoriali deve accompagnarsi alla responsabilità. I benefici del decentramento si colgono laddove i cittadini sono in grado di controllare effettivamente l'operato degli amministratori locali, in un'ideale configurazione del rapporto tra rappresentanza politica e imposizione tributaria.

La Banca d'Italia, inserendosi nel processo di decentramento in atto, sta procedendo a un rafforzamento del ruolo delle sue filiali. Esse sono punti di osservazione efficaci della variegata situazione territoriale del Paese. Accanto all'attività di lettura e di analisi delle economie regionali, è stato potenziato il compito di vigilanza delle stesse filiali sulle banche e sui mercati provinciali e locali.

Sono importanti le sedi istituzionali che si vanno delineando per definire le norme di attuazione delle politiche di decentramento.

Fondamentale è il passaggio attraverso una adeguata normativa cornice. Occorre stabilire prontamente regole di bilancio stringenti, un adeguato grado di autonomia tributaria, forme di perequazione delle risorse, incisivi criteri di coordinamento in materia statistica e informatica, efficaci sistemi di rendicontazione.

È l'occasione per una generale riforma della contabilità pubblica.

Il processo di decentramento offre la possibilità di ridefinire la linea di demarcazione tra pubblico e privato. È anche un passaggio per l'introduzione di forme più ampie di sussidiarietà. Le riforme di struttura, di cui l'economia e la società hanno bisogno, sono di competenza del governo centrale. Modifiche negli ordinamenti possono, devono muoversi in sinergia con la riforme strutturali.

Ne trarranno beneficio la competitività dell'Italia, la crescita, l'occupazione.

PRESIDENTE. Ringraziamo il governatore Fazio per la sua relazione estremamente complessa e completa.

Prima di passare la parola ai colleghi per formulare alcune domande, alle quali il Governatore potrà rispondere in questa mezz'ora di tempo che manca all'inizio della seduta dell'Aula, o anche di più se questa ce lo consentirà, riservandosi eventualmente di formulare qualche altra risposta per iscritto, sottolineo che la Commissione si è occupata dei problemi di compatibilità di una legge fondamentale dello Stato, la legge finanziaria, rispetto alla riforma del Titolo V della Costituzione e ha espresso un parere proprio il giorno della sua entrata in vigore, cioè l'8 novembre di questo anno. Questo parere si ispira a molti dei principi riportati nella sua relazione; comunque, ad un anno di distanza, esso non sarebbe più identico perché è fondato soprattutto sulla necessità di un periodo transitorio di at-

tuazione delle riforme, che naturalmente in questo breve lasso di tempo non ci è stato possibile utilizzare.

Se permette, le consegno questo parere che è frutto del lavoro di tutta la Commissione.

Le pongo solo una piccola domanda introduttiva.

Sembra che l'urgenza sottolineata dalla sua relazione sia costituita dalla riforma della contabilità pubblica; una sorta di urgenza delle urgenze, almeno secondo il suo punto di vista e la tribuna dalla quale osserva le riforme costituzionali. Tuttavia lei sa che, secondo alcuni, la Costituzione avrebbe soppresso i controlli sui livelli di autonomia, cioè sulle autonomie locali e sulle regioni.

Ritiene che nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 119 sia possibile o quanto meno auspicabile che venga prevista una serie di controlli su un settore così delicato, magari da parte di autorità indipendenti non di derivazione politica, ancorché istituzionale? Altrimenti, al di là delle norme di legge, sul piano operativo e pratico le situazioni potrebbero facilmente degenerare.

FAZIO. Controllo significa, in qualche misura e nel caso specifico, anche possibilità di intervento, ma c'è un concetto di controllo più ampio, proprio della cultura anglosassone e non solo dell'analisi economica, che significa conoscenza dei fatti ai fini di una valutazione della loro incidenza sugli equilibri generali.

La situazione nella quale attualmente ci troviamo è caratterizzata da una conoscenza poco tempestiva e incompleta delle situazioni contabili di tutta la finanza decentrata. Alcuni dei bilanci regionali sono approvati spesso a distanza di anni; non conosciamo con precisione i bilanci di altri enti decentrati; conosciamo invece l'indebitamento complessivo del settore che ricaviamo da fonti bancarie, monetarie e finanziarie.

Però la conoscenza dell'indebitamento non fornisce indicazioni sulle cause che lo determinano.

Poiché ci muoviamo in direzione di un maggiore decentramento, come è nello spirito della legge, mi sembra che il problema del controllo della situazione dei conti pubblici, dal punto di vista dei riflessi macroeconomici e della gestione delle risorse, sia veramente in pericolo. Abbiamo già una difficoltà, perché non conosciamo i dati, diciamo con chiarezza, poiché molti bilanci sono approvati spesso con notevole ritardo. Come sapete, su questo aspetto ho formulato alcuni rilievi, che poi hanno dato luogo a polemiche. L'indebitamento tratto dalle statistiche finanziarie è certo, però non siamo in grado di conoscere come si sia formato.

Ci muoviamo nella direzione di una maggiore autonomia degli enti territoriali come è previsto dalla legge e come è auspicabile, sulla base di una serie di considerazioni che ho ricordato nel mio intervento, senza conoscere i dati di bilancio dei vari enti. A me sembra una situazione che può portare rapidamente a una perdita di controllo della stabilità dell'economia, indipendentemente dagli accordi europei, che saggiamente ci

impongono precisi vincoli cui dovremmo comunque attenerci. A me questo punto sembra preliminare.

Ricordo che siamo nell'epoca dell'informatica. Tra un'ora conosceremo i dati della giornata delle nostre 100 filiali. È vero che si tratta di 100 filiali e non di 8.000 comuni, però immagino che, sulla base di un sistema informatico moderno, una volta al mese si potrebbero conoscere almeno i dati di cassa. Su questo occorre veramente una legge quadro, una presa di posizione.

BASSANINI (*DS-U*). Innanzi tutto, vorrei unirmi al ringraziamento al Governatore della Banca d'Italia, il quale ci ha fornito un contributo che tutti abbiamo molto apprezzato e che mi sembra largamente condivisibile nelle impostazioni di carattere generale e nel richiamo alle caratteristiche della riforma federale, che nelle intenzioni – e spero anche nei risultati – deve rafforzare l'unità del Paese, proprio perché è ispirata a principi di sussidiarietà e solidarietà.

Vorrei porre una domanda specifica che riguarda le competenze. Vorrei conoscere l'interpretazione del Governatore sulle competenze a disciplinare, regolamentare, due istituti importanti, le fondazioni bancarie e le società di gestione del risparmio, tenendo conto che c'è una competenza esclusiva dello Stato – ma il Governatore ce lo ha ricordato – per moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari. Tuttavia, questa competenza non sembra esaurire la disciplina dei vari soggetti e istituzioni, tant'è vero che casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale ed enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale rientrano nella competenza concorrente. Peraltro, ormai la legislazione definisce le fondazioni bancarie più come enti di sostegno e di finanziamento al *non profit* che come enti bancari. Quindi, in questo secondo caso sembrerebbe emergere una competenza regionale forse addirittura esclusiva nella legislazione.

Formulo ora la seconda e ultima domanda, che riprende le osservazioni e i rilievi molto preoccupati che il Governatore ha proposto pochi istanti fa, rispondendo al presidente Pastore. Nell'articolo 119, c'è una disposizione che stabilisce l'obbligo del pareggio di parte corrente, con una norma molto «pesante» per le amministrazioni locali, che possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, escludendo, inoltre, ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti. Questa disposizione è a mio avviso compatibile con l'autonomia se si collega la norma precedente, secondo cui le disposizioni sui tributi propri, sulle entrate proprie delle regioni e degli enti locali devono consentire il finanziamento integrale delle loro attività, dei loro compiti e funzioni istituzionali. In questi termini, un vincolo così forte non rappresenta una lesione delle autonomie. Ma allora tra le urgenze assolute c'è proprio quella della legge sulla finanza regionale e locale. Infatti, per quanto sia aggiornato, moderno e già sostanzialmente (e recentemente) orientato verso un modello di tipo federale, il sistema normativo di cui disponiamo non risponde a queste specifiche disposizioni. È quindi possibile costruire un sistema

che risolva la questione su cui il Governatore ha lanciato l'allarme poco fa, ma richiede – questo sì – un intervento legislativo urgente.

FAZIO. Mi sembra di avere già accennato nel mio intervento alla necessità di definire i termini del vincolo di bilancio. Ricordo che il bilancio degli enti locali è formato, dal lato delle entrate, da mezzi propri, da trasferimenti e da fondi ottenuti attraverso l'indebitamento; questi ultimi non possono eccedere gli investimenti. L'ammontare degli investimenti va definito secondo modalità che si raccordano a livello nazionale. Il vincolo di bilancio sarebbe veramente vanificato se si consentisse, *ex post*, una sorta di rimborso a piè di lista delle spese sostenute. Ecco perché dico che tale vincolo deve essere definito *ex ante* e le risorse – cioè i mezzi propri più i trasferimenti – devono garantire una copertura completa delle spese correnti.

Vorrei precisare inoltre, come ho detto nel mio intervento, che i trasferimenti devono essere in qualche modo commisurati allo sforzo fiscale e alla prestazione dei servizi che si ritengono indispensabili. Quindi, occorre veramente una definizione complessa, articolata e coerente di queste poste dal lato delle entrate e delle spese.

BASSANINI (DS-U). E, come lei ci insegna, lo sforzo fiscale deve tenere conto della effettiva capacità fiscale!

FAZIO. Certo, mi pare proprio di aver detto questo, cioè che si deve fare riferimento alla capacità fiscale. Attenzione, il costo unitario dei servizi pubblici – e non vado oltre – potrebbe variare a parità di qualità di servizi pubblici offerti sul territorio. Se si riesce a contenerne il costo nelle regioni meno dotate e dove minore è il livello dei prezzi, si possono erogare servizi analoghi per qualità e quantità a quelli offerti nelle aree più ricche.

Ho qualche difficoltà in questo momento a rispondere alla questione relativa alle fondazioni, perché so che se ne stanno occupando in altra sede, ma non vorrei si pensasse che voglio eludere la domanda. Tra l'altro, non sono entrato nel merito di questo argomento, perché non ritengo sia di mia competenza. Al contrario, non ho difficoltà a rispondere in merito alle SGR, anche se se ne stanno occupando in altra sede (parlo della composizione degli organi, delle nomine, e così via). La nuova norma stabilisce che le fondazioni che entro il 31 dicembre 2003 non abbiano dismesso le partecipazioni di controllo di banche (non le partecipazioni, fate attenzione perché su questo c'è stata una lunga discussione) possono conferire queste partecipazioni, che provengono dallo scorporo delle aziende bancarie, a società di gestione del risparmio; a questo punto hanno altri tre anni a disposizione per la loro dismissione, se ricordo bene la formulazione.

BASSANINI (DS-U). La mia domanda non voleva entrare in questo ambito. È un problema di applicazione del Titolo V. La competenza legi-

slativa in materia di fondazioni, di SGR, resta statale o è ormai di competenza regionale, almeno nel primo caso?

FAZIO. Sulla prima parte darei un'opinione personale, ma non è il caso. Per le SGR non è così, perché sono già di competenza della Banca d'Italia. Il problema – mi permetta di chiarire questo aspetto – è che le SGR non possono essere di proprietà delle fondazioni, altrimenti la dismissione delle partecipazioni di controllo non si realizzerebbe. Nell'attuale situazione si poteva prevedere il loro collocamento sul mercato, ma con quali modalità e caratteristiche? Ecco qui la riserva della Banca d'Italia. La materia, come ho detto, è di competenza dell'Autorità centrale di vigilanza. Lo è già attualmente; le considerazioni avanzate sono un po' particolari; sono un po' differenti dalle altre che attengono al decentramento.

MANCINO (Mar-DL-U). Ringrazio il Governatore per la lucida e per alcuni versi problematica introduzione, che pone a noi questioni rilevanti, sia dal punto di vista della produzione legislativa ordinaria, sia dal punto di vista di un supplemento di normativa costituzionale. Noi abbiamo un rapporto con l'Europa e abbiamo costruito un assetto federale che va esaminato essenzialmente sotto il profilo della finanza pubblica. Infatti, quando si parla di autonomia finanziaria, entriamo nel cuore del problema di un rapporto Stato-Europa (Stato, Parlamento, Governo, regioni ed enti locali).

L'articolazione della nuova disciplina costituzionale parla di entrate proprie, di intervento della finanza pubblica centrale in termini di perequazione e poi di un terzo livello di intervento che era già presente nella Carta costituzionale, mai applicato in tutto il cinquantennio, con l'assegnazione di fondi speciali a questo o a quel territorio per corrispondere ad esigenze esclusivamente locali. Il problema è l'autonomia finanziaria. C'è chi sostiene che in quella logica di cooperazione, regioni e Parlamento-Governo devono scendere a patti; ma per arrivare a patti, c'è bisogno di una riforma radicale, non possiamo appagarci del federalismo fiscale come realizzato, perché comunque è inadeguato e non corrisponde all'impianto della nuova legge costituzionale. La riforma fiscale finisce con l'essere un punto rilevante della realizzazione dell'autonomia finanziaria. Sia i comuni, sia le regioni, ma anche le provincie non possono appagarsi di quello che possono oggi attingere rispetto ad un impianto che comunque è ancora centralizzato.

Sul controllo dobbiamo pure fare una riflessione: intanto c'è autonomia in quanto non c'è controllo, ma intanto c'è coordinamento in quanto ci sia, da parte di un livello istituzionale superiore, la possibilità di sapere quello che avviene in periferia; diversamente salterebbe il Patto di stabilità, salterebbero i vincoli rispetto alla Banca europea. E comunque non basta conoscere soltanto l'indebitamento, è necessario che il livello superiore conosca anche il modo di procedere dei livelli che io chiamo infe-

riori (ma lo dico dal punto di vista della disaggregazione del territorio), dalle regioni, come nei comuni e provincie.

Per realizzare i tre momenti, quelli dell'autonomia, della perequazione e della quota aggiuntiva, in casi particolari, avremmo bisogno di una norma – non soltanto una legge quadro, a mio avviso – che metta in discussione il sistema tradizionale di provvista da parte delle istituzioni pubbliche (quindi comuni, provincie, regioni, Stato centrale), altrimenti al Governo e al Parlamento, soprattutto quando si procede all'approvazione della legge finanziaria, resta ben poco potere rispetto alle occorrenze riferite alla nuova articolazione istituzionale come prevista nella nuova Carta costituzionale. L'articolo 119, peraltro, prevede che la «legge dello Stato istituisca un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione». Questo è giusto, ma per arrivare al fondo perequativo, come si riscuotono le imposte rispetto a una ricchezza che è diseguale sul territorio? È sufficiente una legge quadro che possa essere anche vincolante rispetto ai livelli istituzionali territoriali o c'è bisogno di una gerarchia diversa di norma cogente?

FAZIO. Mi sembra che il presidente Mancino abbia sollevato moltissimi problemi. L'impatto sulla realtà di questa nuova normativa richiede una serie di approfondimenti e riflessioni, nonché una legge quadro. Adesso occorre se una legge quadro debba dettare solamente le regole per applicare i principi stabiliti o possa entrare nel merito dei problemi affrontati. Si può suggerire che la legge quadro possa far riferimento a indicazioni di carattere quantitativo che debbano essere definite da parte del Parlamento; è necessario darsi carico degli equilibri macroeconomici generali, senza con questo giungere alla definizione esatta dell'ammontare della spesa e del prelievo a livello locale. Ritengo che le spese dello Stato rimangano rilevanti, ma andiamo verso una situazione dove, almeno in una prima fase, la metà rimane affidata allo Stato e l'altra metà agli enti territoriali. Gli equilibri macroeconomici non si garantiscono di certo operando solo su metà del bilancio pubblico.

MANCINO (Mar-DL-U). Mi scusi per l'interruzione, ma la metà non è più sufficiente, tenuto conto delle competenze legislative attribuite in via esclusiva alle regioni.

FAZIO. È esattamente così. Anche se le regole vengono rispettate a livello locale – e ho indicato con chiarezza una serie di interventi per assicurare questo risultato – esiste un problema di definizione dei livelli di spesa che possono essere finanziati e del tipo di imposte da affidare agli enti territoriali. Il fondo perequativo non necessariamente viene erogato dallo Stato; non è definita, non si sa se si tratti di una forma di perequazione orizzontale o verticale. Essa deve inserirsi in un quadro economico unitario se dobbiamo mantenere allo Stato la capacità di attuare la politica macroeconomica.

Tutti quelli problemi vanno affrontati in sede di applicazione delle nuove norme. Ho fornito nella mia relazione alcuni dati sulla copertura

delle spese. Fio ad alcuni anni fa quattro quinti delle entrate delle regioni provenivano dai trasferimenti dello Stato; adesso le entrate proprie coprono il 50 per cento delle spese. È anche vero che il federalismo, in assenza di trasferimenti perequativi, accentuerà la disparità. Esistono problemi, a cominciare dalla conoscenza dei saldi e dalla definizione delle voci di entrata e di spesa, per arrivare poi alla definizione, sicuramente entro certi limiti, delle loro quantità macroeconomiche, ad esempio come quota del reddito nazionale. Ho anche indicato come la quota di investimenti finanziabile in disavanzo non può essere lasciata ad ogni regione; occorre definire un totale nazionale che possa essere finanziato in disavanzo. È necessario un approfondimento di questi aspetti prima di calarsi nell'applicazione pratica dei principi; occorre una definizione dei concetti di base e delle variabili macroeconomiche; su questi, poi, si potrà cominciare a costruire. I temi macroeconomici e di politica economica a cui fate riferimento necessitano approfondimenti e precisazioni; non sono qui trattati: sappiamo che esistono vari problemi, la cui risoluzione è imprescindibile per dare attuazione alle nuove norme. Il presidente Mancino ha sollevato aspetti di enorme complessità.

MAGNALBÒ (AN). Ringrazio il Governatore per la sua presenza e per la sua esposizione. Desideravo rivolgergli una domanda sulle fondazioni ma forse è preferibile aggiornare questo argomento. Ricordo la brutta esperienza delle SGR, negativa come quella della Federconsorzi.

Nell'ambito del riordino e del riassetto completo dello Stato (sussidiarietà e solidarietà, federalismo e conferimento di autonomie), il sistema bancario, che risale al 1936, appare poco adeguato e poco flessibile. Questo pone grandi problemi. È preferibile il colosso bancario o la piccola banca per perseguire questo disegno istituzionale nuovo attuando il principio di sussidiarietà e di prossimità al territorio? È in animo un riordino dell'assetto delle banche per seguire il processo iniziato dalle istituzioni?

FAZIO. Su questi aspetti mi sono soffermato a lungo nella relazione annuale. Non siamo più nel regime del 1936 ma nel regime del testo unico bancario del 1993. Ho citato il 1936 perchè la legge di riforma usa una terminologia di quell'anno. Fino a quattro anni fa la maggiore banca – credo fosse la Comit – deteneva il 6 per cento del mercato nazionale. Oggi la maggiore banca ha circa il 18 per cento del mercato nazionale; seguono altre due banche la cui quota di mercato è intorno all'11-12 per cento, un'altra con una quota poco al di sotto del 10, e altre due con quote intorno al 5-10 per cento; queste ultime una volta erano i maggiori istituti bancari (Banca nazionale del lavoro e Monte dei paschi di Siena). Notevoli accorpamenti sono stati effettuati nella parte più bassa del settore, quella che fa meno notizia; da 1.150 banche siamo scesi a circa 850. Delle 1.150 originarie, circa 700 erano casse rurali, banche cooperative, che si sono ridotte a circa 550. La maggiore riduzione si è verificata nel segmento delle banche di maggiori dimensioni dove c'è stato un gran numero di accorpamenti. Le prime cinque o sei banche controllano

oggi più della metà del mercato nazionale, così come avviene nei sistemi degli altri principali paesi. Tenete presente che tre o quattro anni orsono il *return on equity* del sistema bancario era prossimo allo zero (1 o 2 per cento), mentre l'anno scorso è stato al di sopra del 10 per cento.

In un sistema come quello italiano dove si sono alcune poche grandi imprese – troppo poche, come spesso ho detto – ma moltissime medie e piccole imprese, è naturale che ci sia un numero molto elevato di medie e piccole banche. Ricordate che in Germania non esiste solo la *Deutsche Bank*, ci sono almeno altre 3.500 banche; vi è quindi un numero enorme di medie e piccole banche, pur essendoci un grande numero di industrie di dimensioni assai rilevanti.

MAGNALBÒ (AN). La sussidiarietà vale anche in questo caso.

FAZIO. Le banche di credito cooperativo sono più della metà di tutte le banche, in quanto – come ho già detto – sono circa 550 su circa 850; esse detengono il 5-6 per cento dei crediti e il 25 per cento del numero dei clienti. Hanno una clientela minuta verso la quale svolgono un ruolo molto importante. Come accennato, c'è stato un forte riassetto del sistema bancario.

PRESIDENTE. Per questioni di stile non posso ricordare chi sollevò in questa Commissione, nella precedente legislatura, il problema dell'adeguamento della terminologia della riforma costituzionale alla nuova disciplina delle istituzioni bancarie. Era un sassolino che volevo togliermi e ho colto l'occasione per farlo.

VILLONE (DS-U). Su questo il presidente Pastore ha ragione.

Vorrei ringraziare il governatore Fazio per la sua ampia esposizione e rivolgergli alcune domande di chiarimento, a seguito della lettura del testo e dell'ascolto della sua relazione. La prima domanda riguarda quanto egli ha dichiarato a proposito del vincolo degli obblighi internazionali e comunitari. Non so se sia in grado di rispondere in questa sede ma desidero porre tale quesito in quanto la materia è nel testo. Il Governatore ha posto per primo con molta chiarezza – non mi sembra che sia emerso il problema della lettura di questo vincolo già in precedenza – il punto della conseguenza della costituzionalizzazione, quella di attribuire una natura superiore alle norme interne di attuazione. Questo è un passaggio estremamente delicato in quanto le norme interne diventano parametro per la valutazione di costituzionalità. Egli afferma, giustamente, che in questo modo si mette tutto in mano al Governo in quanto stiamo delineando un sistema in cui il disegno costituzionale per una parte non insignificante è affidato alla scelta governativa. È un problema politico ed istituzionale di grande rilievo. Vorrei chiedere al governatore Fazio se riconosce questa natura non solo alle leggi di ratifica dei trattati internazionali, che sono le prime a valle dell'obbligo internazionale, ma anche ad altre leggi, diverse da quelle di ratifica, che siano comunque di attuazione di obblighi inter-

nazionali. Le chiedo poi se fa lo stesso ragionamento, delineando le stesse conseguenze, per la legge comunitaria, cioè dobbiamo ritenere che in futuro la legge comunitaria diventerà parametro di costituzionalità?

Chiedo inoltre ai colleghi se questo non ci imponga di ripensare la legge comunitaria. Ad esempio, se consideriamo il testo attualmente al nostro esame, si tratta di una delega al Governo dal primo all'ultimo articolo. Pertanto, se fosse vera la premessa, staremmo delegando al Governo la definizione di parametri di costituzionalità.

La seconda domanda concerne la perequazione. Come il Governatore coglie bene, c'è un punto politico assai importante, a cui si accenna verso la fine della relazione, quando si parla di perequazione delle risorse da realizzare secondo due modelli, uno verticale e l'altro orizzontale. Il problema politico-istituzionale sta proprio lì: la perequazione si realizza con una scelta nazionale oppure con l'accordo dei soggetti di autonomia. Ovviamente chi vive in una regione povera, che ha qualcosa da chiedere, preferisce la scelta verticale; al contrario, chi vive in una regione ricca, che ha qualcosa da dare, preferisce la scelta orizzontale perché permette di decidere cosa dare. Quindi, la scelta tra i due modelli non è a costo zero.

Il Governatore dice che la perequazione si realizza con legge quadro, ma se così fosse sarebbe già definita la scelta del modello orizzontale. Però - io obietto, e questo è il dubbio che nutro - l'articolo 119 della Costituzione nella sua attuale formulazione stabilisce che il fondo perequativo è istituito con legge dello Stato. Pertanto, io che faccio parte dei «poveri» dico che l'articolo 119 ha già deciso per il modello verticale di perequazione e sostengo che non ci vuole una legge quadro ma una legge statale sulla perequazione, il cui contenuto, tra l'altro, è quello definito dal comma successivo dell'articolo 119, che consente ai comuni, alle provincie, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche ad esse attribuite con le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti. Quindi, perequazione con legge dello Stato a contenuto definito e forse anche a numeri definiti. E' una questione tra le più difficili da risolvere ai fini del concreto funzionamento del sistema che stiamo ponendo in essere.

Circa la banca, faccio un commento di passaggio: il Governatore adotta una lettura restrittiva. Capisco benissimo, e largamente condivido, il suo timore di una tentazione della singola regione di farsi non la sua banca, ma il suo «banchetto» regionale. Comprendo quindi una lettura tendenzialmente molto rigorosa.

Nella sua relazione il governatore Fazio ha affrontato anche un altro punto assai delicato: vanno evitate forme dannose di concorrenza fiscale. Questo è un altro nodo politico-istituzionale centrale del sistema e rappresenta un pericolo reale perché, secondo me, la concorrenza fiscale può determinarsi per due motivi: o perché i poveri, ancora una volta, si tolgono il poco che hanno per essere competitivi e attrarre risorse, o perché i ricchi, che hanno di più, per non farsi togliere risorse a fini perequativi le tassano così da averne di meno. Si può arrivare alla concorrenza da entrambi i lati; di solito si parla di uno dei due modi, ma l'altro non è meno perico-

loso. Voglio vedere poi chi regge la concorrenza della Lombardia! Non dico altro, ma pongo una domanda al Governatore: in base al modello stabilito, possiamo dire che la concorrenza fiscale è da ritenere vietata in astratto? O tale modello la consente? E quale altro strumento c'è, se non quello della competizione territoriale? Oppure dobbiamo dire che il modello che abbiamo posto in essere in principio esclude la competizione territoriale, cosa molto difficile da sostenere in un sistema di tipo federale? Non so proprio come uscire da questo problema che è reale.

FAZIO. Senatore Villone, circa il primo punto, a mio parere il campo di applicazione della norma è molto esteso. Cito: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». L'articolo 117 quindi non parla dei trattati, ma degli obblighi internazionali. Il problema esiste ed è molto vasto: è un aspetto di cui dovete farvi carico. Può darsi che entro certi limiti questa ampiezza sia voluta ed accettata; nel testo sostengo che l'articolo 117 è fatto per accogliere la moneta unica europea (o almeno così sembra di percepire dal testo); ritengo tuttavia che esso ponga un problema molto vasto.

Nella mia lettura del testo della Costituzione la concorrenza fiscale non è esclusa. Come ho detto, vanno però evitare forme dannose di concorrenza fiscale. Qui torna di nuovo il discorso della legge quadro e della sua attivazione per quanto concerne alcuni parametri macroeconomici e alcuni principi che vanno seguiti. Infine, nella mia interpretazione non è stabilito il modello di perequazione da utilizzare, nè l'ammontare del fondo perequativo.

VILLONE (DS-U). Lei non ritiene che vi sia già una scelta a favore del modello verticale?

FAZIO. No, non c'è una scelta per il modello verticale.

VILLONE (DS-U). Quindi i poveri dovranno combattere.

FAZIO. Il problema si pone seriamente. Immagino che il precedente Parlamento non abbia voluto affrontare questi aspetti; ha pensato che essi sarebbero stati esaminati in un momento successivo.

MANZELLA (DS-U). Governatore Fazio, la ringrazio soprattutto per i suoi suggerimenti sulla finanza decentrata, sulle necessità di evidenza contabile, sul principio di addizionalità dello Stato per i progetti di interesse nazionale, sulla necessità delle leggi quadro. La ringrazio altresì per una relazione tutta improntata al senso dell'unità e della solidarietà nazionale.

La mia prima domanda ritorna sull'aspetto dei vincoli esterni. Ad un certo punto lei sostiene che attraverso i vincoli esterni abbiamo la copertura delle innovazioni intervenute nell'assetto monetario e nelle relative istituzioni, la copertura del mercato unico bancario a livello europeo, la

copertura del patto di stabilità esterno. Allora ho l'impressione che quella sua *nuance* di preoccupazione circa il trasferimento della sovranità popolare dal Parlamento al Governo – concetto che richiederebbe un discorso lungo – sia asimmetrica. O questa copertura esterna serve.

FAZIO. Sì.

MANZELLA (DS-U). Allora dobbiamo dire che c'è anche una legittimazione interna alla costituzionalizzazione degli obblighi comunitari e internazionali.

Seconda domanda: la competenza esclusiva delle regioni in materia di industria è un ostacolo per la regolazione anticiclica dell'economia?

FAZIO. No.

MANZELLA (DS-U). La terza domanda concerne la regionalizzazione delle fondazioni, che mi pare in singolare contrasto con quella sua bella citazione – di cui la ringrazio ancora – dell'Assemblea costituente: «il risparmio deve essere investito là dove è più utile e là dove è più domandato».

FAZIO. Senatore Manzella, in riferimento al nuovo articolo 117, come ho già detto, la sua formulazione è volta sicuramente a coprire le innovazioni intervenute nell'assetto monetario e nelle relative istituzioni, anche in relazione alle questioni che si pongono a livello europeo; la formulazione ha tuttavia un carattere così generale da andare molto al di là di questo aspetto; quindi è necessario farsi carico del problema.

La formulazione va sicuramente nel senso da lei esplicitato, senatore Manzella, ma ribadisco ancora una volta che ho l'impressione che vada troppo oltre. Per quanto mi riguarda, ho solo studiato quarant'anni fa un po' di diritto, però la sensazione che ho avuto dalla lettura della norma è fondamentalemente questa; credo che la mia opinione sia suffragata da autorevoli giuristi.

MANZELLA (DS-U). Ho fatto quell'osservazione proprio perché lei ha affermato che esistono delle ragioni sostanziali per cui questa copertura è opportuna, anzi, addirittura necessaria.

FAZIO. La copertura fornita ai vincoli che derivano dall'unione economica e monetaria europea è opportuna e necessaria, ma torno a ribadire che la formulazione va ben al di là di questo aspetto. Se ho bisogno di un ombrello, non posso andare in giro con una tenda da campo!

Vengo alla sua seconda domanda, senatore Manzella. Lei ha parlato di ciclo: l'industria non c'entra con il ciclo rispetto al quale si pone la questione macroeconomica; al riguardo non vi è alcuna preoccupazione. Per quanto attiene alla domanda sulla regionalizzazione delle fondazioni, la mia risposta è negativa; nella mia visione il soggetto è l'SGR.

PASSIGLI. (*DS-U*). Mi associo al ringraziamento generale, e soprattutto a quello dettagliatamente motivato del collega Manzella per le interessanti osservazioni del governatore Fazio.

Per ragioni di tempo non tornerò sulla questione della concorrenza fiscale, né su quella inerente ai vincoli di costituzionalità di cui si è a lungo discusso.

Per quanto riguarda invece la domanda posta dal collega Bassanini in materia di fondazioni bancarie, prendo atto che il Governatore afferma di poter esprimere in proposito soltanto un'opinione personale. Indubbiamente si tratta di una questione fondamentale per capire se i meccanismi di nomina che vengono indicati nel progetto del Governo pongano o meno problemi di costituzionalità. Credo infatti che la collocazione del potere di dettare regole in materia di fondazioni bancarie, a seguito dell'approvazione della riforma federale, rappresenti un tema su cui prima o poi si dovrà pronunciare la Corte costituzionale. L'impressione è che questo sia proprio uno dei possibili sviluppi della questione ed apprezzo anche la prudenza del Governatore nel non voler intervenire sul punto.

FAZIO. Non ho un'opinione definita al riguardo.

PASSIGLI. (*DS-U*). In proposito devo però lamentare il totale esaurimento del Senato, e credo che questa mia opinione sia condivisa anche da altri colleghi. È noto a tutti, infatti, che nell'*iter* di una legge finanziaria la terza lettura rappresenta in realtà soltanto un passaggio formale; quindi l'aver apportato questa modifica attraverso l'emendamento proposto dal Governo in sede di seconda lettura francamente rappresenta un depotenziamento del potere legislativo del Senato, e voglio che rimanga agli atti questa mia affermazione.

PRESIDENTE. Non è questa la sede per considerazioni di tipo politico, avremo occasione di farle in altra sede.

PASSIGLI (*DS-U*). Non si tratta di politica, osservo soltanto che su tale questione non avremo più occasione di pronunciarci.

PRESIDENTE. Senatore Passigli, considerando anche l'oggetto dell'audizione in corso, non mi sembra che questa sia la sede per fare notazioni politiche.

PASSIGLI (*DS-U*). Non ho fatto notazioni politiche, mi sono limitato a sottolineare il fatto che non avremo più la possibilità di portare un contributo che poteva anche essere di tipo tecnico-giuridico.

PRESIDENTE. Senatore Passigli, visto che nessuno potrà replicare su questo punto, non mi sento di lasciarle fare una valutazione politica che lascia il tempo che trova. Posso solo aggiungere che si tratta di un'osser-

vazione fuori tema, quindi la pregherei di attenersi al tema oggetto della nostra audizione.

PASSIGLI (*DS-U*). Certamente, Presidente, tant'è vero che ho premesso che non avrei parlato di fondazioni, considerata la posizione manifestata al riguardo dal Governatore. Mi sono solo limitato a lamentare che di questo argomento non avremmo avuto più occasione di parlare in Senato, il che mi sembrava dovesse rappresentare una preoccupazione di tutti, dell'intera Commissione, non solo mia.

Per quanto riguarda il problema della perequazione – considerato che quanto dice e scrive il Governatore ha una notevole influenza anche sul processo legislativo proprio per l'autorevolezza della fonte – vorrei sapere se l'interpretazione data in merito al modello verticale sia corretta o meno. Al collega Villone, che precedentemente ha affermato di avere l'impressione che vi fosse una lettura della normativa nel senso del modello verticale, il Governatore ha replicato che le cose non stavano in quei termini e che comunque la scelta era libera. A me sembra, tuttavia, che sia opportuno che si sottoscriva il modello verticale; ma non entro nelle ragioni di questa mia affermazione, giacché sono facilmente intuibili trattandosi della tutela delle aree deboli del Paese.

Quando ad esempio il Governatore afferma che il nuovo dettato costituzionale non specifica il modello da attuare in futuro, mi sembra che in qualche modo già risponda al senatore Villone, prima addirittura che venga formulata la domanda. Aggiunge inoltre che è essenziale che l'entità della perequazione sia definita *ex ante*. Credo che ciò sia essenziale anche al fine di evitare contenziosi di tipo costituzionale.

Il governatore Fazio fa poi presente che l'entità della perequazione deve essere collegata allo sforzo fiscale. Al riguardo vorrei dei chiarimenti. Come abbiamo sottolineato non si tratta del dato quantitativo del gettito fiscale delle singole aree, forse neanche dello sforzo fiscale inteso come percentuale rispetto alla capacità contributiva. Anzi, questo collegamento a mio avviso deve essere interpretato in relazione a quanto dichiarato subito dopo, quando egli afferma che il fondo perequativo non potrà impedire che si approfondiscano i divari tra le risorse *pro capite* disponibili per le varie regioni.

Ebbene, auspico che con l'espressione «non potrà impedire» in realtà si intenda affermare che il fondo perequativo «dovrà» impedire che si approfondiscano i divari, in modo tale che la legge statale incontri il vincolo posto dall'articolo 119, interpretato nel senso che il fondo perequativo «deve» e non «può» impedire che si approfondiscano i divari. Naturalmente può accadere che i divari non diminuiscano, ma perlomeno cominciamo a dire che si deve impedire che essi aumentino. Anche perché è possibile immaginare che i servizi pubblici costino meno in certe aree del Paese rispetto ad altre, però bisogna tenere presente che determinati servizi pubblici (ad esempio l'erogazione di energia elettrica) hanno sempre avuto costi maggiori proprio nelle aree deboli del Paese.

FAZIO. Intendevo riferirmi a un costo del lavoro differenziato.

PASSIGLI (DS-U). Questo non lo posso dire io, lo lascio dire a lei che, del resto, lo ha già ripetuto più volte.

FAZIO. Senatore Passigli, credo che abbia bene interpretato quel passaggio. Intendo dire che ciò non significa che se una regione riesce a raccogliere, in relazione a certi servizi, un ammontare di entrate proprie, basso perchè è tale la capacità contributiva, i trasferimenti dello Stato devono essere proporzionali a tale ammontare. È vero piuttosto il contrario la regione che abbia utilizzato al meglio la propria capacità di prelievo e soddisfatto le esigenze dei servizi pubblici essenziali deve essere favorita. Evidentemente se si chiama fondo perequativo vuol dire che il suo scopo è quello di ridurre i divari. Certo la definizione dell'ammontare di questo fondo, come si diceva poc' anzi, non può essere lasciata solo alla contrattazione tra le parti. Debbono esistere al riguardo dei principi generali, un pò come accade per i livelli macroeconomici. È importante che le regole siano definite *ex ante* in termini di percentuali del reddito e non di importo. Così come deve essere definito *ex ante* l'ammontare di investimenti di una determinata tipologia da realizzare attraverso l'indebitamento. Con l'espressione che lei ha più volte citato, senatore Passigli, si intende che probabilmente il fondo perequativo non riuscirà a colmare tutte le lacune.

Vorrei fare un'ultima considerazione, anche per sdrammatizzare i problemi. I lavori dell'Assemblea costituente sono di grande interesse. Al riguardo mi sono sempre chiesto perchè non si sia mai parlato del valore della moneta in quella sede. All'epoca il valore della moneta derivava da una legge che fissava il rapporto con l'oro; non esisteva infatti l'idea della moneta fiduciaria; era invece molto sviluppato l'aspetto della vigilanza, *latu sensu* (articoli 41 e 47 della Costituzione); su questa materia si sviluppò anche un ampio dibattito al quale parteciparono insigni studiosi, ad esempio Einaudi.

Come ho già ricordato, nei lavori dell'Assemblea costituente si afferma che: «il risparmio deve essere investito là dove è più utile e più domandato». Mi sembra che si sia in presenza di una visione neoclassica dell'economia; si aveva in mente il risparmio veramente investito; se esso è più domandato per fini speculativi la questione è assai diversa. Le discussioni vanno lette tenendo presente la cultura del tempo.

PRESIDENTE. Ringrazio il governatore Fazio per il suo prezioso contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito della indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,50.

